Legislative Summary LS-443E

BILL C-15: AN ACT TO AMEND THE LOBBYISTS REGISTRATION ACT

Geoffrey P. Kieley
Law and Government Division

13 November 2002
Revised 19 March 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03179/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-15

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	23 October 2002	First Reading:	19 March 2003
Referred to Committee:	25 October 2002	Second Reading:	3 April 2003
Committee Report:	4 December 2002	Committee Report	14 May 2003
Report Stage and Second Reading:	25 February 2003	Report Stage:	15 May 2003
Third Reading:	18 March 2003	Third Reading:	28 May 2003

Message sent to the House of Commons: 28 May 2003
Concurrence in Senate amendments: 6 June 2003

Royal Assent: 11 June 2003
Statutes of Canada 2003, c. 10

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
A. Three Categories of Lobbyists	1
B. Application of the Act	2
C. Registration Requirements	2
D. The Lobbyists' Code of Conduct	3
E. The Role of the Ethics Counsellor	3
DESCRIPTION AND ANALYSIS	4
COMMENTARY	10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-15: AN ACT TO AMEND THE LOBBYISTS REGISTRATION ACT*

BACKGROUND

Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act, received first reading in the House of Commons on 23 October 2002. On 25 October 2002 it was referred for study prior to second reading to the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology ("the Committee"). It received third reading on 18 March 2003.

In June 2001, the Committee reported on its five-year statutory review of the *Lobbyists Registration Act* ("the Act"). The report, entitled *Transparency in the Information Age: The Lobbyists Registration Act in the 21st Century* (hereinafter, the "Committee Report") made several recommendations aimed at improving the operation of the Act. The amendments in Bill C-15 respond to some of the recommendations in that report.

The Committee study of Bill C-15 ran concurrently with broader changes being considered by the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, proposed as part of the Government's so-called "ethics package." Collectively, the changes, if enacted, would remove the Ethics Counsellor from any involvement with monitoring or investigating lobbying activity, and transfer that role to the Registrar of Lobbyists. This change responds to recommendations in the Committee Report.

A. Three Categories of Lobbyists

The Act defines lobbyists as individuals paid to make representations with the goal of "influencing" federal public office holders. The Act requires lobbyists to register and

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

disclose certain information, which is made public through a computerized registry system. The Act distinguishes among three types of lobbyists:

- A *Consultant Lobbyist* is an individual who lobbies on behalf of a client;
- An *In-house Lobbyist (Corporate)* is an employee of a corporation whose job involves spending a significant amount (20% or more) of his or her time lobbying for the employer;
- An *In-house Lobbyist (Organization)* is an employee of an organization. The organization must register if the total lobbying duties of *all* employees taken together constitute a significant part (20% or more) of the duties of one employee.

B. Application of the Act

Unpaid lobbyists are not covered by the Act. Only paid lobbyists are required to register. The statute covers only direct attempts to influence certain government decisions. Thus, lobbyists have to register only if there has been some form of direct contact or communication with a person holding public office. The Act aims only at disclosing lobbying efforts; it does not attempt to regulate lobbyists or the manner in which lobbying is conducted.

The Act sets out penalties for non-compliance or for submitting false or misleading information. There is a two-year statutory limitation period for enforcement proceedings commenced by way of summary conviction. More serious violations are punishable on indictment, for which there is no limitation period.

C. Registration Requirements

The Act requires that lobbyists submit prescribed information in returns and notify the Registrar of any changes to information previously submitted, including termination of lobbying activity. Responsibility for administration of the information disclosure provisions of the Act and maintenance of the public registry is assigned to the Registrar of Lobbyists, a position designated by the Registrar General of Canada (Minister of Industry). The Registrar heads the Lobbyists Registration Branch. The Registrar has no powers to investigate under the Act; matters requiring investigation are turned over to the RCMP. Branch staff examine all forms submitted for completeness and clarity. Inconsistencies or obvious omissions are communicated to the lobbyist for correction or for supplementary information. The Registrar

may verify and demand clarification of information submitted by lobbyists. The Act also authorizes the Registrar to issue advisory opinions and interpretation bulletins to provide greater certainty regarding the registration provisions.

To give lobbyists an efficient system for registering and to give the public broad access to the information on lobbyists, both electronic registration, as well as access to data through the Industry Canada server, are free of charge.

D. The Lobbyists' Code of Conduct

The Act, when it was first enacted, authorized the Ethics Counsellor to develop a *Lobbyists' Code of Conduct* ("the Code"); the Ethics Counsellor introduced the Code in March 1997. The Code establishes standards of conduct for all lobbyists communicating with federal public office holders. The Code forms a counterpart to the obligations that federal officials are required to observe in their interactions with the public and with lobbyists. The onus to comply with the Code rests with the Consultant Lobbyist, the In-house (Corporate) Lobbyist, or the senior officer of the organization doing the lobbying, as the case may be.

The Act does not prescribe penalties for breach of the Code; neither does it specify how Parliament is to respond to a reported breach of the Code.

E. The Role of the Ethics Counsellor

The Ethics Counsellor is charged with investigating breaches of the Code. Where the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that a person has breached the Code, the Ethics Counsellor investigates to determine whether a breach has occurred. The Ethics Counsellor may, in the same manner and to the same extent as a superior court of record,

- summon and enforce the attendance of persons before the Ethics Counsellor and compel them to give oral or written evidence on oath;
- compel persons to produce any documents or other things that the Ethics Counsellor considers necessary for the investigation; and
- administer oaths and receive and accept information, whether or not it would be admissible as evidence in a court of law.

After conducting an investigation, the Ethics Counsellor prepares a report and submits it to the Registrar General of Canada, who in turn lays it before each House of Parliament on any of the first 15 sitting days on which that House is sitting.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-15 has several objectives:

- To improve investigation and enforcement of the Act;
- To simplify and harmonize the registration requirements for In-house (Corporate) and In-house (Organization) Lobbyists;
- To clarify and improve the language of the Act; and
- To give effect to several technical amendments.

Clause 1 replaces the phrase in the preamble "attempting to influence government" with the phrase "engaged in lobbying activities." This change is reflected in other amendments in C-15, and is designed to resolve certain enforcement issues that have arisen from the wording of the current Act.

The Act currently applies to every individual who for payment on behalf of a client undertakes to "communicate" with public office holders "in an attempt to influence" public decision-making. The phrase "in an attempt to influence" has given rise to interpretive and, therefore, enforcement problems. First, it requires that the Crown show evidence that the lobbyist *intended* to influence government – and, typically, intent is very difficult to prove. Also, the phrase presents problems because of its similarity to section 121 of the *Criminal Code*. That section, which deals with frauds on the government, states that everyone commits an offence who "having or pretending to have *influence* with the government or with a minister of the government or an official, demands, accepts or offers or agrees to accept for himself or another person a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for ... exercise of *influence* ... in connection with ... any matter of business relating to the government, or a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow."

The intention of Parliament in enacting the Act was not to make lobbying a criminal activity, but rather only to ensure that lobbyists should register, so that the public would

be able to see who is lobbying what department on what issue. In practice, the Act has been interpreted to apply to a person who, for payment, communicates with a public office holder to discuss government business (i.e., legislation or awarding contracts). The new wording is thought to better reflect Parliament's original intent, and to resolve the enforcement difficulties with the Act. The change from "attempt to influence" to "communicate in respect of" is reflected in several other amendments.(1)

Clause 2 adds "trust" to the definition of "organizations" that are required to register as lobbyists.

Clause 3(1) amends section 4 of the Act, which lists persons who, acting in their official capacity, are not required to register as lobbyists. Currently, paragraphs 4(1)(d.1) and (d.2) exempt governing bodies (and their staff or employees) named in Schedule II of the *Yukon First Nations Self-Government Act*, as well as members of the Nisga'a Government. These two paragraphs are replaced by one section that exempts members of any aboriginal government or institution that exercises jurisdiction under a self-government or land claims agreement.

Clause 3(2) amends section 4(2)(c) of the Act. That section currently exempts a lobbyist from the obligation to register if the lobbyist is responding to "a written request from a public office holder, for advice or comment." The purpose of the exemption is to permit public office holders a degree of freedom in discussing government business with lobbyists (who are, for many public office holders, a valuable source of information and analysis) without triggering the Act's registration requirements. However, some critics of the registry system suggest that this constitutes a "loophole": the public office holder and the lobbyist could keep their discussions "off the radar" simply by having the public office holder write a letter "requesting advice or comment." The letter would suggest that it was the public office holder who initiated the contact even if it were, in fact, the lobbyist who initiated the contact. The effect of the exemption is that a public office holder may solicit "advice" or "comment" from lobbyists without the public becoming aware of it. Critics say that this undermines the principle of transparency, i.e., the public should be able to find out what information public office holders are receiving from lobbyists, since this will affect the public decision-making process.

---

(1) The United States uses similar language: a "lobbying contact" is any oral or written communication to a covered executive branch official or a covered legislative branch official "that is made on behalf of a client with regard to" legislation, regulations, the administration or execution of a federal program or policy, or the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate. See Title 2, United States Code, Sections 1601-1612, the *Lobbying Disclosure Act of 1995* as amended by the *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998*.

The Committee recommended that section 4(2)(c) be deleted altogether, and Bill C-15 proposes to do so. A new section 4(2)(c) replaces the current section and, although the wording appears similar, the intent of the new section 4(2)(c) is quite different. The new section exempts lobbyists from registering where the only purpose of the communication is to request information from the public office holder. Without this exemption, any "communication" on any public business would trigger the registration requirement.

Clause 4(1) amends section 5. Currently, subsection 5(1) requires individual Consultant Lobbyists to file a return notifying the Registrar:

- Of the commencement of any lobbying undertaking, within 10 days of entering into the undertaking;
- Of any changes to, or the completion of, an existing undertaking, within 30 days.

Bill C-15 would extend these time frames. New subsections – 5(1.1), (1.2) and (1.3) – would not alter the timing of the initial registration, which would remain at 10 days. However, the timing of subsequent filings would change to:

- "not later than thirty days after the expiry of every six-month period after" the initial registration; and
- "not later than thirty days after the expiry of every six-month period after" the last change was filed.

Clauses 4(2) to 4(5) merely alter the wording and/or arrangement of existing clauses of the Act to make them more readable and the language less "legalistic." For example, "where an individual has undertaken" becomes "if an individual undertakes," etc. Where required, sections are also amended to change "influence" to "communicate" (see explanatory note for clause 1, above).

Clause 4(6) repeals subsection 5(4) of the Act. Currently, subsection 5(4) requires that Consultant Lobbyists who complete or terminate an undertaking advise the Registrar by filing a return not later than 30 days after the undertaking ends. This has proven to be problematic in practice, as many Consultant Lobbyists neglect in good faith to deregister

within the 30 days, and thus become subject to the full weight of the penalties prescribed by the Act.[2] The Committee viewed the matter this way:

> ... [W]hile tardiness in deregistering could lead to confusion, it is not immediately clear whether any genuine harm would result to the public interest. It might equally be argued that there is considerable advantage for the public office holder in having a list of the clients whom the lobbyist has represented over the preceding year, and the issues that the lobbyist has addressed.[3]

The change also better reflects the reality of the relationship many Consultant Lobbyists have with their clients: in practice, many Consultant Lobbyists enter into, withdraw from, and then re-enter client relationships. Many are engaged on retainer to provide services over a longer period of time, i.e., on long-term legislative initiatives, etc. As a result, a particular project may become dormant, without actually terminating or being completed. Removing the strict 30-day requirement would permit Consultant Lobbyists some time to determine with certainty whether the undertaking has, in fact, ended.

The proposed change responds in part to recommendation 11 of the Committee Report, which recommended that the 30-day deregistration requirement be removed from the Act, and placed instead in the Code. The effect would be to make 30-day deregistration a "best practice" rather than a legal obligation. The second part of the recommendation – amending the Code – would require action on the part of the Ethics Counsellor; however, it is not clear that the Ethics Counsellor has authority under the Act to amend the Code. Section 10.2 merely states that the Ethics Counsellor "shall develop" the Code; it is not clear whether this authorizes the Ethics Counsellor to amend the Code on an ongoing basis.

The discussion may be academic: even in the absence of a "best practice" rule for deregistration in the Code, Consultant Lobbyists would still be required to deregister six months (plus 30 days) after the undertaking ends; moreover, there is nothing to prevent the Consultant Lobbyist from deregistering before the expiry of that time. The six-month (plus 30 days) period is the longest time that a completed or terminated undertaking would remain on the Registry.

---

(2) Section 14.(1) states that "every individual who contravenes any provision of this Act, other than subsection 10.3(1), or the regulations is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars."

(3) *Transparency in the Information Age*, p. 27.

Clause 4(7) clarifies subsection 5(7) of the Act without altering its meaning.

Clauses 5, 6 and 7 together amend the Act so that that both In-house (Corporation) and In-house (Organization) Lobbyists are subject to the same filing requirements. Under the current subsections 6(2) and 7(2), the corporation or organization, as the case may be, must make its first filing within two months of the "significant part" threshold being reached. Bill C-15 would also make the "significant part" test apply in the same manner to both a corporation and an organization: if the time spent lobbying by all employees taken together would amount to a "significant part" (i.e., 20% or more) of the duties of one employee if the duties were performed by one employee, then the organization or corporation must file. In both cases, only one filing is required.

The filings are largely similar for corporations and organizations, but differ in at least one respect. Organizations must list all their employees who do lobbying; corporations are required to list any senior officer who is doing lobbying, and any employee who individually meets the "significant part" threshold. The justification for the different treatments lies in the different nature of lobbying as practised by organizations and corporations. Corporations are large; many employees may be involved in a lobbying campaign, but their involvement is often quite limited, e.g., a phone call. Listing all such employees would be onerous; instead, only employees who spend a significant amount of time lobbying will register. With organizations, lobbying work is more commonly shared among many employees or volunteers, with the result that no single employee may spend a "significant amount" of time lobbying. Therefore, applying a "corporation" rule to organizations would, in many cases, result in no registration at all from the organization. Similarly, an "organization" approach to corporations would result in the corporation being required to list many more names than, in reality, actually do any meaningful lobbying work. **As a result of an amendment made at report stage in the House of Commons, Bill C-15 was amended to require lobbyists to identify if they were formerly public office-holders and, if so, the public office they held.**

Subsequent filings must be made according to the standard time frames, i.e., "not later than 30 days after the expiry of every six-month period."

Clause 8, 9 and 10(1) make consequential amendments to several sections, i.e., the amendment is required as a *consequence* of the changes created by clauses 5, 6 and 7. The amendments do not change the substantive meaning of the sections.

Clause 10(2) amends subsection 10.4(6). That section sets out the conditions under which the Ethics Counsellor (and every person acting on behalf of or under the direction of the Ethics Counsellor) may disclose to authorities "any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under this section." Currently, section 10.4(6) lists two grounds: for the purpose of conducting an investigation; or in respect of an offence under section 131 of the *Criminal Code* (perjury) in respect of a statement made to the Ethics Counsellor. The amendment would add a third ground, which would permit disclosure "if the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that the disclosure is necessary" for the purpose of advising a peace officer in investigating any provincial or federal offence.

Clause 10(3) also amends section 10.4 of the Act, with the addition of three new subsections, (7), (8) and (9). Subsection (7) requires the Ethics Counsellor to advise a peace officer if, during the course of the investigation, the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that a person has committed an offence under any Act of Parliament. Subsection (8) requires the Ethics Counsellor to suspend any investigation relating to a breach of the Code if the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that the person has committed an offence under any other federal or provincial act, *or* if the Ethics Counsellor learns that the same matter is being investigated to determine whether such an offence has been committed. Subsection (9) requires the Ethics Counsellor's investigation be suspended until any investigation or charge has been finally disposed of.

Clauses 11 and 12 are consequential amendments to sections 10.5(2) and 12(a). They do not change the substantive meaning of the provisions.

Clause 13 adds a new section after section 14. New section 14.1 mandates a "comprehensive review of the provisions and operation" of the Act every five years by a Committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament, "that may be designated or established for that purpose." The Committee is required to report within one year after the review is undertaken, or within any further period that the Senate, the House of Commons or both Houses as the case may be, may authorize.

Clauses 14 to 18 are transitional provisions. The amendments set out in Bill C-15 come into force on a day to be fixed by the Governor in Council.

COMMENTARY

Bill C-15 responds to the major substantive recommendations of the Committee Report, which aimed at increasing transparency, while at the same time reducing the administrative burden on stakeholders by harmonizing and simplifying the registration requirements.

Increased transparency is the aim of the Bill's most significant amendment: Clause 3(2), which amends section 4(2)(c) of the Act, eliminates the so-called "loophole" that exempts a lobbyist from registering where the lobbyist is responding to a direct request from a public office holder for advice or comment. We cannot know how much the exemption was being used (since it permits lobbyists *not* to register), and therefore cannot anticipate whether eliminating it will result in a significant increase in registration activity. The new exemption also suggests concerns about its breadth: how much lobbying activity will be exempted under the guise of "information-gathering"?

PROJET DE LOI C-15 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES

Geoffrey P. Kieley
Division du droit et du gouvernement

Le 13 novembre 2002
Révisé le 19 mars 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-15

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	23 octobre 2002
Renvoi au comité :	25 octobre 2002
Rapport du comité :	4 décembre 2002
Étape du rapport et deuxième lecture :	25 février 2003
Troisième lecture :	18 mars 2003

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	19 mars 2003
Deuxième lecture :	3 avril 2003
Rapport du comité :	14 mai 2003
Étape du rapport :	15 mai 2003
Troisième lecture :	28 mai 2003

Message envoyé à la Chambre des communes : 28 mai 2003
Acceptation des amendements du Sénat : 6 juin 2003

Sanction royale : 11 juin 2003
Lois du Canada 2003, chapitre 10

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Trois catégories de lobbyistes 2

B. Application de la *Loi* 2

C. Exigences en matière d'enregistrement 2

D. Le Code de déontologie des lobbyistes 3

E. Le rôle du conseiller en éthique 3

DESCRIPTION ET ANALYSE 4

COMMENTAIRES 10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-15 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES*

CONTEXTE

Le projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 23 octobre 2002. Le 25 octobre, il a été renvoyé pour étude avant la deuxième lecture au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (le Comité). Il a franchi l'étape de la troisième lecture le 18 mars 2003.

En juin 2001, le Comité avait fait rapport de son examen réglementaire, après cinq ans, de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (la *Loi*). Le rapport, intitulé *La transparence à l'ère de l'information : la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXIe siècle* (le rapport du Comité), contenait plusieurs recommandations destinées à améliorer l'application de la *Loi*. Les modifications proposées par le projet de loi C-15 donnent suite à certaines de ces recommandations.

L'etude du projet de loi C-15 par le Comité s'est déroulée parallèlement à l'examen, par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, de grands changements proposés par le gouvernement relativement aux « règles d'éthique ». Les changements combinés, s'ils sont mis en vigueur, retireront au conseiller à l'éthique toute responsabilité de surveillance et d'enquête concernant les activités de lobbying pour transférer ce rôle au directeur de l'enregistrement des lobbyistes. Cette modification correspond aux recommandations du rapport du Comité.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

A. Trois catégories de lobbyistes

La *Loi* définit les lobbyistes comme des personnes qui, moyennant paiement, communiquent avec les titulaires de charge publique fédérale afin de tenter de les « influencer », et elle oblige ces lobbyistes à s'enregistrer et à divulguer certaines renseignements, lesquels sont rendus publics au moyen d'un registre informatisé. La *Loi* prévoit trois types de lobbyistes :

- le *lobbyiste-conseil*, c'est-à-dire la personne qui fait du lobbying au nom d'un client;
- le *lobbyiste salarié*, qui est employé d'une personne morale et dont une partie importante des fonctions (20 p. 100 ou plus) est consacrée au lobbying au nom de l'employeur;
- le *lobbyiste pour le compte d'une organisation*, qui est employé d'une organisation, cette dernière devant s'enregistrer si le total des fonctions exercées par *tous* les employés représente une partie importante (20 p. 100 ou plus) de celles d'un seul employé.

B. Application de la *Loi*

Les lobbyistes non payés n'étant pas visés par la *Loi*, seuls les lobbyistes rémunérés doivent s'enregistrer. La *Loi* ne vise que les tentatives directes d'influencer certaines décisions gouvernementales. Les lobbyistes ne sont donc tenus de s'enregistrer que s'ils ont eu une forme de communication ou de contact direct avec un titulaire de charge publique. La *Loi* ne vise que la divulgation des démarches en vue d'exercer une influence; elle ne cherche pas à réglementer les lobbyistes ni la façon dont le lobbying est exercé.

La *Loi* impose des peines à quiconque commet une infraction ou fournit des renseignements faux ou trompeurs. Les poursuites par voie de procédure sommaire doivent être engagées au plus tard deux ans après la présumée infraction. Les infractions graves donnent lieu à des poursuites par voie de mise en accusation, pour lesquelles il n'existe pas de prescription.

C. Exigences en matière d'enregistrement

La *Loi* oblige les lobbyistes à fournir dans une déclaration des renseignements déterminés et à aviser le directeur de tout changement relatif aux renseignements contenus dans la déclaration, notamment la fin de leurs activités de lobbying. Un directeur, désigné par le registraire général du Canada (le ministre de l'Industrie), est chargé d'appliquer les dispositions de la *Loi* relatives à la divulgation des renseignements et de tenir un registre public. Il est à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tête de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes. En vertu de la *Loi*, il n'est pas habilité à faire enquête : les questions nécessitant une enquête sont confiées à la GRC. Le personnel de la Direction s'assure que tous les formulaires ont été bien remplis et que les renseignements sont clairs. S'il y a des contradictions ou des omissions évidentes, il demande aux lobbyistes d'apporter les corrections ou de fournir des précisions. Le directeur peut vérifier les renseignements et demander des éclaircissements aux lobbyistes. La *Loi* l'autorise également à publier des bulletins d'interprétation et à fournir des avis afin d'éclaircir certains points concernant les modalités d'enregistrement.

Pour que l'enregistrement des lobbyistes soit facilité et que la population puisse avoir largement accès aux renseignements les concernant, l'enregistrement électronique et la consultation des données peuvent se faire sans frais sur le site Web d'Industrie Canada.

D. Le Code de déontologie des lobbyistes

Lorsqu'elle a été mise en œuvre, la *Loi* autorisait le conseiller en éthique à élaborer un *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code); le conseiller en éthique a présenté le Code en mars 1997. Le Code établit des normes auxquelles doivent se conformer tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires de charge publique fédérale. Il est la contrepartie des obligations que ces derniers doivent assumer dans leurs interactions avec la population et les lobbyistes. L'obligation de se conformer au Code incombe aux lobbyistes-conseils, aux lobbyistes salariés et au premier dirigeant de l'organisation qui exerce les activités de lobbying.

La *Loi* ne prévoit aucune sanction et ne précise pas non plus la suite que doit donner le Parlement au rapport faisant état d'une infraction au Code.

E. Le rôle du conseiller en éthique

Le conseiller en éthique est chargé d'enquêter sur les infractions au Code. Il fait enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction. De la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives, il peut :

- assigner devant lui des témoins et leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit, sous la foi du serment;

- produire des documents et d'autres pièces qu'il croit nécessaires à son enquête;
- faire prêter serment et recueillir tout renseignement, qu'il soit ou non admissible en preuve devant un tribunal.

Après avoir fait enquête, le conseiller en éthique prépare un rapport qu'il présente au registraire général du Canada, lequel le dépose devant les deux Chambres du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de chacune de celles-ci.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-15 vise plusieurs objectifs :

- améliorer les enquêtes et l'application de la *Loi*;
- simplifier et harmoniser les exigences d'enregistrement des lobbyistes salariés et des lobbyistes pour le compte d'une organisation;
- clarifier et améliorer le libellé de la *Loi*;
- rendre exécutoires plusieurs modifications de forme.

L'article 1 remplace, dans le préambule, les mots « cherche à exercer une influence auprès de ces institutions » par le membre de phrase « se livre à des activités de lobbyisme ». Ce changement, qui concorde avec d'autres modifications proposées dans le projet de loi C-15, a pour but de résoudre certains problèmes d'exécution que la formulation actuelle de la *Loi* a occasionnés.

À l'heure actuelle, la *Loi* s'applique à toute personne qui, moyennant paiement, s'engage à « communiquer » avec un titulaire de charge publique « afin de tenter d'influencer » la prise de décisions des pouvoirs publics. L'expression « tenter d'influencer » a entraîné des problèmes d'interprétation et, par conséquent, d'exécution de la *Loi*. Premièrement, le ministère public doit donner des preuves que le lobbyiste a tenté d'*influencer* le gouvernement. Or, il est toujours très difficile de prouver une intention. De plus, ce membre de phrase présente des problèmes en raison de sa similitude avec l'article 121 du *Code criminel*. Selon cet article, qui traite de fraudes envers le gouvernement, commet une infraction quiconque « ayant ou prétendant avoir de l'*influence* auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou

d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération [...] d'un exercice d'*influence* [...] concernant [...] un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement [ou] une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder ».

L'intention du Parlement en promulguant la *Loi* n'était pas de faire du lobbying une activité criminelle, mais plutôt de faire en sorte que les lobbyistes s'enregistrent afin que le public puisse savoir qui fait du lobbying auprès de quel ministère et à quel sujet. Dans la pratique, la *Loi* a été interprétée de façon à s'appliquer à une personne qui, moyennant paiement, communique avec un titulaire de charge publique pour discuter des affaires du gouvernement (p. ex. la législation ou l'octroi de contrats). Le nouveau libellé devrait mieux traduire l'intention initiale du Parlement et résoudre les difficultés d'exécution de la *Loi*. Dans plusieurs autres amendements, on remplace « essayer d'influencer » par « communiquer au sujet de »[(1)].

L'article 2 ajoute le mot « fiducie » à la définition des organisations qui sont tenues de s'enregistrer comme lobbyistes.

Le paragraphe 3(1) du projet de loi modifie l'article 4 de la *Loi*, qui énumère les personnes qui, lorsqu'elles exercent leurs fonctions officielles, ne sont pas tenues de s'enregistrer à titre de lobbyistes. Les alinéas 4(1)*d*.1) et *d*.2) de la *Loi* actuelle exemptent les membres du corps dirigeant prévu par la constitution d'une Première nation dont le nom figure à l'annexe II de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*, leur personnel ainsi que leurs employés et les membres du gouvernement nisga'a. Ces deux alinéas sont remplacés par un seul article qui exempte les membres d'un gouvernement ou d'une institution autochtone qui exerce sa compétence ou son autorité au titre d'un accord d'autonomie gouvernementale ou de dispositions en matière d'autonomie gouvernementale contenues dans un accord sur des revendications territoriales.

---

(1) Un libellé semblable est utilisé aux États-Unis : le « lobbying » y est défini comme toute communication orale ou écrite avec un représentant visé de l'organe exécutif ou législatif qui est faite au nom d'un client et en ce qui concerne une loi, un règlement, l'administration ou l'application d'un programme ou d'une politique fédérale, ou encore la nomination ou la confirmation d'une personne à un poste qui doit être entérinée par le Sénat. Voir le Title 2, United States Code, Sections 1601-1612, *Lobbying Disclosure Act of 1995*, modifiée par la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998*.

Le paragraphe 3(2) du projet de loi modifie l'alinéa 4(2)*c*) de la *Loi*. En vertu de cet alinéa, le lobbyiste qui fait une « présentation à un titulaire d'une charge publique, en réponse directe à sa demande écrite, d'avis ou observations » est exempté de s'enregistrer. Cette exemption visait à donner une certaine liberté aux titulaires d'une charge publique afin qu'ils puissent discuter des affaires de l'État avec des lobbyistes (qui sont, aux yeux de nombreux titulaires d'une charge publique, une source inestimable d'information et d'analyse) sans devoir enclencher tout le processus d'enregistrement prévu par la *Loi*. Cependant, certains critiques du système d'enregistrement estiment que cela constitue une « échappatoire » : le titulaire d'une charge publique et le lobbyiste peuvent en effet tenir leurs conversations à l'abri du public si le titulaire écrit une lettre dans laquelle il demande des « avis » ou des « observations ». La lettre semblerait alors indiquer que c'est le titulaire d'une charge publique qui a fait les premiers pas, même lorsque c'est le lobbyiste qui entrepris la démarche. Cette exemption signifie que le titulaire d'une charge publique peut solliciter des « avis » ou des « observations » d'un lobbyiste sans que le public en soit informé. Les critiques affirment que ce procédé contrevient au principe de transparence, c'est-à-dire que le public devrait connaître l'information que les titulaires d'une charge publique obtiennent des lobbyistes, étant donné que ces renseignements peuvent influer sur la prise de décisions.

Le Comité avait recommandé que l'alinéa 4(2)*c*) de la *Loi* soit supprimé; le projet de loi C-15 propose pour sa part un nouvel alinéa 4(2)*c*). Bien que la formulation semble similaire dans les deux cas, l'objectif respectif des alinéas est différent. Le nouvel alinéa exempte les lobbyistes de s'enregistrer si le but de la communication est simplement de demander de l'information au titulaire d'une charge publique. Sans cette exemption, toute « communication » relative aux affaires de l'État nécessiterait un enregistrement.

Le paragraphe 4(1) du projet de loi modifie l'article 5. Actuellement, le paragraphe 5(1) de la *Loi* exige que les lobbyistes-conseils fournissent une déclaration au directeur dans laquelle ils confirment :

- le début d'un engagement, dans les 10 jours suivant l'engagement;
- tout changement ou la fin d'un engagement, dans les 30 jours.

Le projet de loi C-15 prolonge ces délais. Les nouveaux paragraphes 5(1.1), (1.2) et (1.3) ne modifient pas le délai de l'enregistrement initial (10 jours). Cependant, le délai des déclarations subséquentes est modifié :

- « dans les trente jours suivant l'expiration de chaque période de six mois à compter » de la déclaration initiale;

- « dans les trente jours suivant l'expiration de chaque période de six mois à compter » de la dernière date où il informe le directeur d'un changement.

Les paragraphes 4(2) à 4(5) du projet de loi ne modifient que la formulation ou l'organisation des articles existants de la *Loi* afin de faciliter leur lecture et de simplifier le langage employé. Par exemple, en anglais, « where an individual has undertaken » devient « if an individual undertakes », etc. Dans certains cas, en anglais, des articles ont été modifiés pour remplacer « influence » par « communicate » (voir la note explicative relative à l'article 1 ci-dessus).

Le paragraphe 4(6) du projet de loi abroge le paragraphe 5(4) de la *Loi*, qui exige que les lobbyistes-conseils informent le directeur, dans les 30 jours, de la fin d'un engagement pour lequel ils ont transmis une déclaration. Cette exigence a été la source de complications, car bien des lobbyistes-conseils ont, de bonne foi, oublié d'informer le directeur dans les 30 jours et sont devenus passibles des peines prévues par la *Loi*[2]. Le Comité a déclaré au sujet de ce problème :

> Il est vrai que les retards dans la résiliation peuvent entraîner de la confusion, mais il n'est pas évident que cela nuise à l'intérêt public. On peut même dire que le titulaire de charge publique pourrait trouver utile d'avoir une liste des clients que le lobbyiste a représentés au cours de l'année précédente, ainsi que des causes qu'il a défendues.[3]

Ce changement traduit également mieux les relations que les lobbyistes-conseils entretiennent avec leurs clients : dans la réalité, bien des lobbyistes-conseils établissent des relations avec leurs clients, y mettent fin par la suite, puis les renouent plus tard. Bon nombre voient leurs services retenus à long terme, par exemple, pour des initiatives législatives à long terme. Cela veut dire qu'un projet peut être mis de côté pendant un certain temps sans pour

---

(2) Le paragraphe 14(1) précise : « Exception faite du paragraphe 10.3(1), quiconque contrevient à la présente loi ou à ses règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de vingt-cinq mille dollars. »

(3) *La transparence à l'ère de l'information*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autant avoir été abandonné ou mené à terme. L'élimination du délai de 30 jours donnerait au lobbyiste-conseil le temps de décider si son engagement a en fait pris fin.

Le changement proposé répond en partie à la recommandation 11 du Comité, qui a proposé de retirer de la *Loi* le délai de résiliation de 30 jours actuellement prévu et de l'inscrire plutôt dans le Code. La résiliation dans un délai de 30 jours deviendrait alors une « pratique exemplaire » au lieu d'une obligation juridique. La seconde partie de la recommandation – concernant la modification du Code – nécessiterait la prise de mesures par le conseiller en éthique; cependant, il n'est pas dit clairement si le conseiller en éthique peut, en vertu de la *Loi*, modifier le Code. L'article 10.2 indique simplement que le conseiller en éthique « élabore » un code; on ignore si cela autorise le conseiller en éthique à le modifier régulièrement.

La discussion peut sembler théorique : même en l'absence dans le Code d'une « pratique exemplaire » pour la résiliation, les lobbyistes-conseils devraient quand même résilier leur enregistrement six mois (plus 30 jours) après la fin de leur engagement. De plus, rien ne les empêche de résilier leur enregistrement avant cette échéance. La période de six mois (plus 30 jours) constitue la plus longue période pendant laquelle un engagement terminé pourrait rester dans le registre.

Le paragraphe 4(7) clarifie le paragraphe 5(7) de la *Loi* sans en modifier le sens.

Les articles 5, 6 et 7 du projet de loi modifient ensemble la *Loi* afin que les lobbyistes salariés et les lobbyistes pour le compte d'une organisation soient soumis aux mêmes exigences de déclaration. En vertu des paragraphes 6(2) et 7(2) actuels, l'entreprise ou l'organisation, selon le cas, doit remplir sa première déclaration au plus tard deux mois après que l'employé a commencé à consacrer « une partie importante » de son temps aux activités de lobbying. Si le projet de loi C-15 est adopté, la notion de « partie importante » s'appliquera à l'entreprise et à l'organisation : si le temps consacré aux activités de lobbying par tous les employés représente « une partie importante » (c.-à.-d. 20 p. 100 ou plus) des fonctions d'un employé – si un seul employé s'en occupait – l'organisation ou l'entreprise doit le déclarer. Dans les deux cas, une seule déclaration est requise.

Les déclarations sont en grande partie similaires pour les personnes morales et les organisations, à une exception près : les organisations doivent dresser la liste de tous leurs employés qui font du lobbying, tandis que les personnes morales doivent dresser la liste de tous leurs cadres dirigeants qui font du lobbying et de tous leurs employés qui y consacrent « une partie importante » de leur temps. La raison qui justifie ce traitement différent est la nature différente du lobbying des organisations et des personnes morales. Ces dernières sont de grandes

entités; plusieurs de leurs employés peuvent faire du lobbying, mais leur participation respective est souvent limitée (p. ex. un appel téléphonique). Dresser la liste de tous ces employés peut se révéler un exercice fastidieux; c'est pourquoi seuls les employés qui consacrent une bonne partie de leur temps à des activités de lobbying devront s'enregistrer. Dans le cas des organisations, les activités de lobbying sont souvent réparties entre plusieurs employés et bénévoles, ce qui signifie qu'il n'y a pas, comme tel, d'employé qui consacre « une partie importante » de son temps à des activités de lobbying. Par conséquent, l'application de la règle des « personnes morales » à une organisation résulterait, bien souvent, en aucun enregistrement. De même, l'application de la règle des « organisations » à une personne morale signifierait que l'entreprise devrait nommer des dizaines de personnes, dont certaines ne font en réalité aucun travail de lobbying important. **À la suite d'un amendement adopté à l'étape du rapport à la Chambre des communes, le projet de loi C-15 a été amendé afin d'obliger les lobbyistes à indiquer s'ils ont déjà été titulaires d'une charge publique et, le cas échéant, à préciser la nature de cette charge.**

Les déclarations subséquentes doivent se faire dans les délais prescrits : « dans les trente jours suivant l'expiration de chaque période de six mois ».

Les articles 8, 9 et 10(1) du projet de loi font des modifications accessoires à plusieurs articles, c'est-à-dire que les modifications sont une *conséquence* des changements apportés par les articles 5, 6 et 7. Ces modifications ne changent pas le sens des articles.

Le paragraphe 10(2) du projet de loi modifie le paragraphe 10.4(6) de la *Loi*. Il décrit les circonstances dans lesquelles le conseiller en éthique et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité peuvent divulguer « les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que leur confère » la *Loi*. À l'heure actuelle, le paragraphe 10.4(6) de la *Loi* énumère deux motifs de divulgation : pour mener une enquête et dans le cadre de procédures intentées pour infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) relativement à une déposition faite au cours d'une enquête. Le projet de loi propose un troisième motif de divulgation : « si le conseiller a des motifs raisonnables de croire que la divulgation est nécessaire pour aviser un agent de la paix compétent pour mener une enquête relativement à une infraction présumée » à toute loi fédérale ou provinciale.

Le paragraphe 10(3) du projet de loi modifie lui aussi l'article 10.4 de la *Loi* en y ajoutant trois nouveaux paragraphes : 10.4(7), (8) et (9). Le paragraphe 10.4(7) exige que le conseiller en éthique avise un agent de la paix si, au cours d'une enquête, il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à une loi fédérale. Le paragraphe 10.4(8) prévoit que le conseiller suspend l'enquête à l'égard d'une infraction

présumée au Code s'il a des motifs raisonnables de croire que la personne a commis une infraction à une loi fédérale ou provinciale ou s'il découvre que l'objet de l'enquête est le même que celui d'une enquête menée dans le but de décider si une infraction a été commise. Le paragraphe 10.4(9) précise que le conseiller ne peut poursuivre l'enquête avant qu'une décision finale n'ait été prise relativement à toute enquête ou à toute accusation portant sur le même objet.

Les articles 11 et 12 du projet de loi font des modifications accessoires au paragraphe 10.5(2) et à l'alinéa 12*a*) de la *Loi*. Ces modifications ne changent pas le sens des dispositions.

L'article 13 du projet de loi ajoute à la *Loi* l'article 14.1 après l'article 14. Selon ce nouvel article, « est désigné ou constitué un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux chambres, chargé spécialement de l'examen, tous les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article, des dispositions et de l'application de la présente loi ». Le comité fait rapport au plus tard un an après le début de l'examen ou au plus tard à la date choisie par le Sénat, la Chambre des communes ou les deux chambres, selon le cas.

Les articles 14 à 18 du projet de loi sont des dispositions transitoires. Les modifications proposées dans le projet de loi C-15 entrent en vigueur à la date fixée par le gouverneur en conseil.

COMMENTAIRES

Le projet de loi C-15 donne suite aux principales recommandations contenues dans le rapport du Comité, qui visait à accroître la transparence tout en réduisant la charge administrative des intervenants en harmonisant et en simplifiant les règles d'enregistrement.

La principale modification proposée dans le projet de loi vise une transparence accrue : le paragraphe 3(2) du projet de loi, qui modifie l'alinéa 4(2)*c*) de la *Loi*, ferme l'« échappatoire » qui exempte de l'enregistrement les lobbyistes qui répondent à une demande directe de la part du titulaire d'une charge publique concernant des avis et des observations. Comme on ne peut savoir dans quelle mesure cette exemption a été utilisée (étant donné qu'elle permet aux lobbyistes de *ne pas* s'enregistrer), il est impossible de prévoir si son élimination donnera lieu à une augmentation substantielle du nombre d'enregistrements. La nouvelle exemption suscite également des interrogations en raison de sa portée : combien d'activités de lobbying seront exemptées à titre de « collecte de renseignements »?